



DISTACCO DEI LAVORATORI

Come sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi garantiscono la mobilità delle imprese e dei professionisti nell'UE. Tuttavia, al fine di garantire una mobilità e una concorrenza eque, leggi specifiche dell'UE disciplinano i diritti dei lavoratori distaccati.

BASE GIURIDICA

Articoli 54 e da 56 a 62 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Un lavoratore distaccato è un dipendente inviato dal proprio datore di lavoro a svolgere un servizio in un altro Stato membro dell'UE, su base temporanea. Il diritto dell'UE sui lavoratori distaccati è generalmente considerato uno sforzo mirato a regolamentare e a conciliare i due seguenti principi:

- creare condizioni di parità per la prestazione transfrontaliera dei servizi in modo da renderla il più libera possibile e
- tutelare i diritti dei lavoratori distaccati garantendo un insieme comune di diritti sociali al fine di evitare la disparità di trattamento e la creazione di una forza lavoro a basso costo.

RISULTATI OTTENUTI

A. Storia della direttiva sul distacco dei lavoratori: sostenere la libera circolazione dei servizi

La storia e la base giuridica della direttiva sul distacco dei lavoratori (DDL) derivano dalla libera prestazione dei servizi (articolo 56 del TFUE) e dall'impegno dell'UE a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione transfrontaliera dei servizi nel mercato interno. Con l'allargamento del 1986, quando Spagna e Portogallo aderirono all'Unione europea, la questione della prestazione transfrontaliera dei servizi è stata portata al centro del dibattito sul mercato interno. Dopo un decennio di stallo legislativo, una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (C-113/89), unitamente all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia hanno reso necessaria l'adozione di una direttiva per regolamentare la situazione dei lavoratori distaccati.

La prima direttiva è stata adottata il 16 dicembre 1996. La DDL ha stabilito un «nocciolo duro» di condizioni di lavoro e di occupazione minime (quali periodi massimi



di lavoro, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, salute e sicurezza sul lavoro ecc.) che deve essere osservato nel rispetto del principio dello Stato ospitante. Per quanto riguarda gli altri aspetti del rapporto di lavoro, continuano ad applicarsi le norme del diritto del lavoro del paese di origine. In termini di sicurezza sociale, i lavoratori distaccati rimangono assicurati presso il sistema di sicurezza sociale del proprio paese di origine, purché la durata del distacco non superi — in generale — i due anni. Per quanto concerne la tassazione, il paese di origine mantiene il diritto di riscuotere l'imposta sul reddito per 183 giorni, e solo dopo il diritto è trasferito al paese ospitante.

In virtù di ciò, i differenziali di costo del lavoro tra i lavoratori locali e quelli distaccati, il cui distacco ha una durata media fra i 3 e i 4 mesi, possono essere significativi, a seconda del livello salariale, dei contributi sociali e dell'imposta sul reddito da versare.

Negli anni successivi all'adozione della prima DDL, l'attuazione, l'interpretazione giuridica e la regolamentazione del caso speciale dei lavoratori distaccati hanno messo in evidenza tre sfide specifiche:

- aumento delle differenze salariali e divergenza dei costi di lavoro che, per le imprese, hanno reso più interessante l'utilizzo di lavoratori distaccati; nel periodo fra il 2010 e il 2014 il numero dei lavoratori distaccati è aumentato del 44,4%;
- un ambiente favorevole a pratiche scorrette, quali il distacco a rotazione o le società di comodo, che approfittavano delle lacune della direttiva per aggirare la normativa in materia di occupazione e sicurezza sociale e avviare operazioni in altri Stati membri;
- una mancanza di chiarezza negli standard stabiliti e carenze nella cooperazione tra le autorità, sia all'interno degli Stati membri sia a livello transfrontaliero, creando problemi per gli organismi preposti all'applicazione della legge negli Stati membri.

Alla luce delle disposizioni in materia di politica sociale introdotte nei trattati europei a partire dalla revisione del trattato di Lisbona del 2007, non era certo che la DDL del 1996 fornisse uno strumento giuridico adeguato per garantire la parità di condizioni per la libera prestazione transfrontaliera dei servizi stabilendo, allo stesso tempo, una base adeguata per i diritti sociali dei lavoratori. Nei casi in cui la DDL lascia agli Stati membri l'attuazione e l'applicazione dei criteri minimi in materia di occupazione, l'interpretazione della terminologia ivi contenuta si fonda sulle sentenze della CGUE. Tuttavia, le sentenze emesse dalla CGUE dall'adozione della DDL non hanno fornito la chiarezza giuridica necessaria. Come giustamente segnalato dalla Commissione, la mancanza di un riferimento chiaro generava incertezza in merito alle norme e difficoltà pratiche per gli organismi responsabili dell'applicazione di tali norme nello Stato membro ospitante, per il prestatore di servizi al momento della determinazione del salario dovuto a un lavoratore distaccato e per la consapevolezza dei lavoratori distaccati in merito ai propri diritti. Inoltre, mediante le quattro sentenze emesse nel 2007/2008 nelle cause Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) e Commissione/Lussemburgo (C-319/06), la CGUE ha trasformato le norme in materia di occupazione, originariamente concepite come criteri minimi nella DDL, in un «tetto massimo» di termini e condizioni di occupazione. Ciononostante, nel frattempo la CGUE ha emesso due sentenze con effetti maggiormente protettivi nei confronti



dei lavoratori distaccati: nella causa Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13), la Corte ha stabilito che l'inquadramento dei lavoratori in diversi gruppi salariali che sono universalmente vincolanti e trasparenti in un contratto collettivo deve essere applicato anche ai lavoratori distaccati. Più recentemente, nella causa Regio-Post (C-115/14) la Corte ha stabilito che gli Stati membri possono imporre agli offerenti negli appalti pubblici e ai loro subappaltatori di versare un salario minimo ai propri dipendenti.

B. Riforme per migliorare le prestazioni

Alla luce di quanto precede, la Commissione ha pertanto proseguito la riforma, nell'intento di aggiornare la DDL originale e di rafforzarne l'applicazione. Queste riforme hanno tenuto conto degli aggiornamenti dei trattati europei e del cambiamento dei modelli di mobilità. Nel 2016 i lavoratori distaccati dell'UE erano 2,3 milioni, mentre nei sei anni precedenti essi sono aumentati del 69 %.

Le due principali proposte legislative comprendono:

1. La direttiva 2014/67/UE relativa all'applicazione delle norme

La direttiva crea un quadro giuridico comune per identificare il distacco effettivo dei lavoratori e consente un'attuazione, un'applicazione e un rispetto più uniformi delle norme comuni. Chiarisce la definizione di distacco e definisce le responsabilità degli Stati membri quanto alla verifica del rispetto della DDL, in particolare in settori che presentano un maggiore rischio di irregolarità, come l'edilizia o il trasporto su strada. Inoltre essa punta a migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili del distacco, rafforzando l'obbligo di rispondere alle richieste di assistenza e i termini per rispondere alle richieste di informazioni. Infine, le sanzioni amministrative e le ammende comminate ai prestatori di servizi da uno Stato membro possono essere applicate e recuperate in un altro Stato membro.

1. Direttiva relativa al distacco dei lavoratori riveduta del 28 giugno 2018 (direttiva (UE) 2018/957)

Nel marzo 2016 la Commissione ha proposto una revisione della DDL originale (96/71/CE), ai fini dell'applicazione delle condizioni del diritto del lavoro dello Stato membro ospitante, in caso di distacco a lungo termine, di parità delle retribuzioni, di applicabilità degli accordi collettivi nonché di trattamento dei lavoratori tramite agenzia interinale.

A seguito della pubblicazione di tale proposta, le camere dei parlamenti di 11 Stati membri hanno presentato un parere motivato, facendo scattare il controllo della sussidiarietà, la cosiddetta procedura del «cartellino giallo». La maggior parte dei pareri motivati lamentava che il principio della parità di retribuzione a parità di lavoro avrebbe causato uno svantaggio competitivo nei confronti dei propri lavoratori e che gli Stati membri sarebbero stati privati del loro diritto di decidere le condizioni di base di lavoro e di occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale distaccati come disposto dalla direttiva del 2008 sul lavoro tramite agenzia interinale.

A seguito di intensi negoziati tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, il 21 giugno 2018 il Consiglio ha adottato la direttiva modificata. La versione finale della direttiva conserva molti elementi chiave proposti dalla Commissione, ma con una serie di emendamenti:



- Il distacco di lunga durata: il distacco può durare fino a 12 mesi, con una possibile proroga di 6 mesi (e non di 24, come proposto dalla Commissione). Nel caso di un periodo più lungo di durata del distacco, si applicheranno le disposizioni del diritto del lavoro dello Stato membro ospitante.
- Retribuzione: tutte le norme del paese ospitante si applicano a tutti i lavoratori distaccati sin dal primo giorno, vale a dire il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo. Per quanto riguarda altri elementi della remunerazione, la revisione introduce norme più chiare in materia di indennità, mentre le spese di viaggio, vitto e alloggio non sono deducibili dalle retribuzioni dei lavoratori. Gli elementi obbligatori che costituiscono la retribuzione in uno Stato membro devono essere disponibili su un unico sito web nazionale, a norma della direttiva di applicazione.
- Condizioni di lavoro: gli Stati membri possono applicare contratti collettivi regionali o settoriali, di ampia portata e rappresentativi. Questo è finora valso soltanto per gli accordi collettivi di applicazione generale nel settore delle costruzioni. Per quanto riguarda le condizioni di alloggio nel paese ospitante, devono essere applicate le norme nazionali esistenti per i lavoratori locali che non sono a casa per motivi di lavoro.
- Lavoratori temporanei tramite agenzia: la versione riveduta della DDL garantisce la parità di trattamento dei lavoratori temporanei distaccati tramite agenzia interinale. A queste agenzie si applicano le stesse condizioni applicate alle agenzie transfrontaliere che assumono lavoratori temporanei.
- Trasporti: i nuovi elementi della direttiva si applicheranno al settore dei trasporti una volta applicata la legislazione specifica dell'UE in questo settore (in fase di negoziazione).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha svolto un ruolo trainante nel legiferare in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi. Dal 2004 ha sollevato la questione della necessità di migliorare la DDL (cfr. [studio](#) del Parlamento europeo del giugno 2016).

Nel corso dei negoziati sulla revisione della DDL, il Parlamento ha in particolare insistito sul principio della «parità di retribuzione a parità di lavoro» e sulla possibilità che gli Stati membri possano applicare gli accordi regionali, settoriali o industriali. Inoltre, il Parlamento ha cercato di consentire agli Stati membri di porre le imprese estere in forza degli stessi obblighi nazionali in caso di subappalto, come indicato in una clausola di riesame. Infine, grazie al Parlamento, il periodo di recepimento e di applicazione per la direttiva sarà di due anni.

Susanne Kraatz
12/2019

